

Stockholms stad
Arbetsmarknadsförvaltningen
Att: Isabelle Vas

Ställföreträdare vid reservforum för utlandssvenskar

Sammanfattning

- Överförmyndarnämnden i Stockholms kommun är ansvarig myndighet för ställföreträdarfrågor avseende personer som vare sig är folkbokförda i Sverige eller vistas i Sverige, s.k. utlandssvenskar. Detta brukar benämnas att Överförmyndarnämnden i Stockholms kommun är s.k. reservforum.
- Reglerna om reservforum finns i 11 kap. 25 och 26 §§ och 16 kap. 2 § föräldrabalken.
- Reglerna i 11 kap. 25 och 26 §§ föräldrabalken innebär att Överförmyndaren i Stockholms kommun är behörig överförmyndare i frågor om godmanskap enligt 1, 2 och 4 §§ eller lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn samt i frågor om förvaltare för s.k. utlandssvenskar. Häri ligger exempelvis att i vissa fall förordna gode män.
- Enligt reservforumregeln i 16 kap. 2 § föräldrabalken är Överförmyndarnämnden i Stockholms kommun ansvarig tillsynsmyndighet avseende utlandssvenskarna.
- Det finns en i sammanhanget viktig skillnad i att vara tillsynsmyndighet och att vara ansvarig myndighet i frågor om god man m.m. Av 6 kap. 7 § andra stycket kommunallagen följer nämligen att en nämnd inte får utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. Eftersom det följer av 16 kap. 1 § föräldrabalken att överförmyndaren ska utöva tillsyn över förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet så kan inte de professionella ställföreträdarna anställas i överförmyndarnämnden.
- Om professionella ställföreträdare skulle anställas i överförmyndarnämnden skulle de som anställda i nämndens regi bedriva verksamhet som nämnden sedan ska utöva tillsyn över vilket alltså inte är tillåtet enligt 6 kap. 7 § kommunallagen.
- Det finns även en jävsregel i 6 kap. 28 § och 7 kap. 4 § kommunallagen som innebär att en förtroendevald eller en anställd är jävig om ärendet rör tillsyn över sådan

kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till. Den här jävsregeln kan göra det svårt för någon att utöva tillsyn över verksamhet som bedrivs i den egna nämnden.

- Det ligger inom kommunens kompetens att ombesörja att det finns ställföreträdare för utlandssvenskar som har sådana behov. Eftersom det är ett lagstadgat åliggande enligt 11 kap. 25 och 26 §§ föräldrabalken för Överförmyndarnämnden i Stockholms stad att ombesörja detta för utlandssvenskarna så är det också kompetensenligt. Att de professionella ställföreträdarna anställs i annan nämnd föranleder ingen annan bedömning då detta förhållande endast är en följd av de bestämmelser i kommunallagen som nämns ovan.
- Det finns inget som rättsligt sett hindrar användandet av professionella ställföreträdare som är anställda av kommunen även om det finns en del praktiska utmaningar i detta förfarande.
- Eftersom arbetsmarknadsförvaltningen redan beslutat att inrätta en förvaltarenhet med professionella ställföreträdare för att hantera personer med komplexa behov finns inga skäl som talar för att professionella ställföreträdare för utlandssvenskarna ska anställas i någon annan del av organisationen.

Inledning

I 16 kap. 2 § föräldrabalken finns en bestämmelse som reglerar vilken överförmyndare som ansvarar för tillsyn över förmyndare, gode män och förvaltare. I bestämmelsens sista stycke finns en särskild regel som stadgar att om det inte finns någon behörig överförmyndare enligt första och andra styckena, utövas tillsynen av överförmyndaren för Stockholms kommun. Stockholms kommun utgör alltså s.k. reservforum för överförmyndartillsynen.

Arbetsmarknadsnämnden i Stockholms stad beslutade den 14 juni 2022 att ge arbetsmarknadsförvaltningen möjlighet att anställa professionella ställföreträdare för att möjliggöra för fler stockholmare med komplexa behov att erbjudas en ställföreträdare. I samband med detta beslutade arbetsmarknadsnämnden också, med anledning av bestämmelsen om reservforum i föräldrabalken, att utreda om arbetsmarknadsnämndens ansvar också kan omfatta personer i behov av ställföreträdare utifrån överförmyndarnämndens uppdrag i 16 kap. 2 § föräldrabalken.

Med det ovan återgivna som utgångspunkt har Kommunakuten fått i uppdrag att utreda om staden även ska/kan anställa professionella ställföreträdare för de utlandssvenskar där staden har ett ansvar enligt 16 kap. 2 § föräldrabalken. I detta ingår också att bedöma var i stadens organisation dessa i så fall ska inrymmas, dvs. under vilken nämnd ansvaret ska ligga. Redan här ska poängteras att det finns ytterligare regler om reservforum i 11 kap. 25 och 26 §§ föräldrabalken. Dessa bestämmelser tar sikte på behörigt organ i andra frågor som rör ställföreträdarskap, exempelvis att utse gode män till personer som varken är folkbokförda i eller vistas i Sverige. Det är snarare dessa bestämmelser som är av intresse för att bedöma behovet av professionella ställföreträdare till följd av reglerna om reservforum.

Det ska också inledningsvis påpekas att en stor del av frågorna som berör professionella ställföreträdare redan har utretts av staden i närtid i samband med inrättande av en förvaltarenhet avseende de särskilt komplexa inomkommunala ärendena. Dessa frågor kommer inte att utredas igen annat än om det föreligger några skillnader med avseende på professionella förvaltare till följd av reglerna om reservforum.

Vad innebär bestämmelsen om reservforum i 16 kap. 2 § föräldrabalken?

Först kan konstateras att bestämmelsen om reservforum i 16 kap. 2 § bara handlar om vilket organ som är behörig överförmyndare för att utöva tillsyn. Bestämmelsen har följande lydelse.

Tillsynen utövas av överförmyndaren för den kommun där den som har förmyndare, god man eller förvaltare är folkbokförd. Om den enskilde inte är folkbokförd i Sverige, utövas tillsynen av överförmyndaren för den kommun där den enskilde vistas.

Om god man har förordnats enligt 11 kap. 3 § vid utredning av ett dödsbo, utövas tillsynen av överförmyndaren för den kommun där den avlidne hade sitt hemvist. Är det i övrigt fråga om godmanskap enligt 11 kap. 3 §, utövas tillsynen av överförmyndaren för den kommun där den gode mannen är folkbokförd.

Om det inte finns någon behörig överförmyndare enligt första och andra styckena, utövas tillsynen av överförmyndaren för Stockholms kommun.

I bestämmelsens tredje stycke finns regleringen av reservforum. Regleringen innebär att om en enskild vare sig är folkbokförd i eller vistas i någon kommun så inträder överförmyndaren i Stockholms kommun som tillsynsmyndighet. Om en person är folkbokförd i eller vistas i någon svensk kommun så är inte överförmyndaren i Stockholm behörig myndighet.

Bestämmelsen om överförmyndarens behörighet i dessa fall innebär i sig inte något behov av särskilt professionella ställföreträdare då bestämmelsen bara tar sikte på vem som ska utöva tillsyn över ställföreträdarna.

Forumreglerna i 11 kap. 25 och 26 §§ föräldrabalken

I 11 kap. 25 och 26 §§ föräldrabalken finns en ytterligare forumregel av betydligt större intresse när det kommer till frågan om behov av professionella ställföreträdare. Av bestämmelsen i 11 kap. 25 § följer bl.a. att behörig överförmyndare i frågor om godmanskap enligt 11 kap. 1, 2 och 4 §§ och enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn samt i frågor om förvaltare är överförmyndaren i den kommun där den enskilde har sitt hemvist. Om den enskilde inte har hemvist i Sverige, är i vissa fall överförmyndaren för den kommun där den enskilde vistas behörig och i andra fall, när den enskilde inte vistas i landet, överförmyndaren för Stockholms kommun behörig. I 11 kap. 26 § regleras vilken överförmyndare som är behörig att förordna god man enligt 11 kap. 3 §. Om det vid utredning av ett dödsbo uppkommer behov av en god man, är det överförmyndaren för den kommun där den döde hade sitt hemvist som är behörig. Om den döde inte hade hemvist i Sverige, är överförmyndaren för Stockholms kommun behörig. I andra fall när god man skall förordnas enligt 11 kap. 3 § ligger behörigheten hos överförmyndaren för den kommun där den för vilken god man skall förordnas har egendom eller där behov annars har visat sig behörig (se prop. 2005/06:117 s 25 f.).

Dessa bestämmelser innebär bl.a. att överförmyndaren i Stockholm kan komma att exempelvis behöva förordna gode män till skillnad mot skyldigheterna enligt 16 kap. 2 § föräldrabalken som bara innebär en tillsynsskyldighet.

Överförmyndarnämnden i Stockholms kommun måste förmodligen utse ett stort antal ställföreträdare, inte minst gode män, till personer med kopplingar till andra länder enligt såväl föräldrabalken som lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn. I den absolut övervägande majoriteten görs det dock inte med utgångspunkt i reglerna om reservforum, vare sig enligt 11 kap. 25 – 26 §§ eller 16 kap. 2 § föräldrabalken.

När det kommer särskilt till frågan om ställföreträdare i enlighet med reglerna om reservforum är behovet förmodligen avsevärt mer begränsat. Exakt hur stort behovet är kan i princip bara överförmyndarnämnden själv kan svara på. Överförmyndarnämnden har så här långt gett uttryck för att de i dagsläget inte avser att överlämna några reservforumärenden till arbetsmarknadsnämnden/förvaltningen. Samtidigt säger överförmyndarnämnden att det finns ett behov, som Sveriges största överförmyndarnämnd och enda internationella överförmyndare, att arbeta med internationell omvärldsbevakning på ett helt annat sätt än för andra överförmyndare.

Utse ställföreträdare och/eller utöva tillsyn

Reglerna om reservforum är alltså uppdelade på två delar där den ena delen avser tillsynsverksamhet över ställföreträdare till personer som vare sig är folkbokförda i Sverige eller vistas i Sverige (16 kap. 2 § föräldrabalken). Den andra delen avser frågor om godmanskap och förvalterskap såsom exempelvis att förordna gode män (11 kap. 25 och 26 §§ föräldrabalken). För att kunna ta ställning till behovet av att i arbetsmarknadsnämndens regi även anställa professionella ställföreträdare måste man förstå innebörden i den här skillnaden. Skillnaden har nämligen betydelse för var i organisationen kompetensen kan anställas.

Om professionella ställföreträdare ska anställas så kan dessa inte anställas under överförmyndarnämnden. Av 6 kap. 7 § andra stycket kommunallagen följer nämligen att en nämnd inte får utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet

som nämnden själv bedriver. Eftersom överförmyndaren enligt 16 kap. 1 § ska utöva tillsyn över förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet så kan inte de professionella ställföreträdarna anställas i överförmyndarnämnden. Om de skulle anställas i överförmyndarnämnden skulle de då i nämndens regi bedriva verksamhet som nämnden sedan ska utöva tillsyn över. Motsvarande konflikt uppstår även om staden skulle anställa av tingsrätten förordnade gode män och förvaltare, som alltså då skulle utöva sitt ställföreträdarskap som anställda och avlönade av kommunen och samtidigt vara underkastade tillsyn av överförmyndarnämnden.

Det finns även en jävsregel i 6 kap. 28 § och 7 kap. 4 § kommunallagen som innebär att en förtroendevald eller en anställd är jävig om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till. Den här jävsregeln kan göra det svårt för någon att utöva tillsyn över verksamhet som bedrivs i den egna nämnden även om den exakta innebörden av formuleringen ”är knuten till” i viss mån är oklar. Formuleringen diskuterades i förarbeten till bestämmelsen, dock inte uttömmande med avseende på om det räcker med att den som utövar tillsyn är anställd på samma nämnd som där den verksamhet bedrivs som tillsynen avser för att jäv ska uppstå. Det finns dock en risk för att så kan vara fallet.

Behovet av professionella ställföreträdare är alltså knutet till förordnandet av ställföreträdare och inte till överförmyndarens tillsynsverksamhet. Tillsynsverksamheten, som är ett resultat av reservforumregeln i 16 kap. 2 § föräldrabalken, innebär givetvis krav på omfattande kunskaper om internationella förhållanden och även specialistkunskaper om andra rättssystem. Dessa funktioner bör emellertid vara organiserade under överförmyndarnämnden då de utgör delar i överförmyndarens tillsynsverksamhet.

När det gäller frågan om reservforumfrågor enligt 11 kap. 25 – 26 §§ föräldrabalken är situationen en annan när det kommer till professionella ställföreträdare. Dessa kan, som redovisats ovan, inte vara anställda under överförmyndarnämnden till följd av bestämmelsen i 6 kap. 7 § kommunallagen utan måste anställas under någon annan nämnd. Här finns alltså en konflikt mellan att bedriva verksamhet och utöva tillsyn över verksamheten som gör det otillåtet att dessa båda delar är organiserade under samma nämnd.

Vad är en professionell ställföreträdare?

Att vara ställföreträdare är som utgångspunkt ett frivilligt lekmanuppdrag. Det är ingen anställning, vare sig från stadens eller från den enskildes sida, och ställföreträdaren får ingen lön utan ett av överförmyndaren beslutat arvode. Det har emellertid visat sig svårt att rekrytera ställföreträdare till de mest komplicerade uppdragen. Som en följd av detta har frågan om professionella ställföreträdare tidigare utretts av Överförmyndarförvaltningen i Stockholms stad (Överförmyndarförvaltningen, Utredning om förvaltarenhet, Dnr 1.3-90/2019). Även 2017 genomfördes en utredning i frågan.

I de gjorda utredningarna behandlas två varianter av professionellt ställföreträdarskap. Det är dels att anlita (upphandla) en extern aktör som tillhandahåller ställföreträdare enligt avtal med staden dels att staden skapar en förvaltarenhet som anställer personer med nödvändig kompetens för att ”jobba” som ställföreträdare. Det är främst det sistnämnda som nu är aktuellt.

Särskilt om de legala förutsättningarna att anställa ställföreträdare

I samband med att arbetsmarknadsnämnden beslutade att inrätta en förvaltarenhet för professionella ställföreträdare samt att vidare utreda om arbetsmarknadsnämndens ansvar också kan omfatta personer i behov av ställföreträdare utifrån överförmyndarnämndens uppdrag i 16 kap 2 § uttalades tveksamheter om detta i förhållande till lagstiftningen. I tjänsteutlåtandet inför beslutet framhölls följande.

I utredningen konstateras att överförmyndarnämnden skulle behöva ha tillgång till professionella ställföreträdare som har språkkunskaper, kunskap om internationell rätt och den tid som krävs för att driva flera av de mycket tidskrävande internationella ärendena. Den legala grund som anförs för att professionella ställföreträdare kan anses ingå i den kommunala kompetensen är kommunernas yttersta ansvar för sina invånare enligt socialtjänstlagen (SoL), 2 kap. 1 §. Huruvida utlandsbosatta svenskars behov av förvaltare kan inrymmas i socialtjänstlagens invånardefinition och därmed i arbetsmarknadsnämndens uppdrag behöver klargöras och utredas vidare.

Att ombesörja att utlandssvenskar (personer som vare sig är folkbokförda eller vistas i Sverige), i de fall de omfattas av svensk jurisdiktion, erhåller ställföreträdare i enlighet med sina behov är en lagreglerad uppgift som åligger Stockholms kommun (överförmyndarnämnden) enligt föräldrabalken och enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn. Det är emellertid inte 16 kap. 2 § föräldrabalken som reglerar det, vilket redogjorts för ovan, utan 11 kap. 25 och 26 §§ föräldrabalken. Även i 11 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn hänvisas till 11 kap. 25 § föräldrabalken avseende ansvarig överförmyndare. Det innebär att reservforumregeln gäller även för dessa situationer. Överförmyndaren i Stockholm har alltså ett lagstadgat ansvar för utlandssvenskarna. Eftersom överförmyndaren i Stockholm är en del av Stockholms kommun spelar den ingen roll att eventuella professionella ställföreträdare är anställda i en förvaltning under en annan nämnd i staden. Skälet för en sådan konstruktion är uteslutande att andra rättsregler hindrar att en nämnd såväl bedriver en verksamhet som utövar tillsyn över densamma. Utgångspunkten är att Stockholms kommun ska lösa överförmyndaruppgifter som enligt lag ålagts deras överförmyndare och då inbegriper det även möjlighet att använda professionells ställföreträdare. Invånardefinitionen i 2 kap. 1 § socialtjänstlagen saknar således betydelse i sammanhanget då socialtjänstlagen inte är aktuell som stöd för överförmyndarens verksamhet i de avseenden som är aktuella här.

Genom att det är en lagstadgad uppgift för Stockholms stad så är det givetvis också kompetensenligt att utföra uppgiften. Huruvida Stockholms kommun, för de fall de ska förordna ställföreträdare, kan lösa detta genom professionella ställföreträdare är en fråga som redan är väl utredd i tidigare utredningar både av arbetsmarknadsnämnden och av överförmyndarnämnden. I nämnda utredningar har pekats på vissa oklarheter av juridisk praktisk karaktär men slutsatsen är samtidigt att det inte finns något uttryckligt hinder för att anställa professionella ställföreträdare. Här ska tilläggas att hovrätten i avgöranden RH 2018:5 påpekat att överförmyndaren i samband med att hitta god man för ett uppdrag även har att tillfråga de tjänstemän vars arbetsuppgifter består i att åta sig uppdrag som bedöms olämpliga för lekmän samt de företag på marknaden som åtar sig ställföreträdarskap (jfr även skiljaktig mening av justitieråden Göran Lambertz och Martin Borgeke i NJA 2012 s. 715). Enligt rättspraxis föreligger således möjligheter att anlita professionella ställföreträdare.

Organisatorisk placering

Arbetsmarknadsnämnden har redan beslutat att inrätta en förvaltarenhet med anställda professionella ställföreträdare för att hantera personer med komplexa behov. Det finns inga skäl att anställa professionella ställföreträdare till följd av reglerna om reservforum under någon annan nämnd/förvaltning. Visserligen kommer de som jobbar med utlandssvenskar behöver särskilda kunskaper om internationella förhållanden och om andra rättssystem men det är bara en del av uppdraget. De professionella ställföreträdarna för såväl personer med komplexa behov som utlandssvenskar kommer ju trots allt i stor utsträckning att arbeta med likartade frågeställningar då det som utgångspunkt är de svenska rättsreglerna som ska tillämpas. Med detta i beaktande bör de professionella ställföreträdarna vara samlade på ett ställe i organisationen. Det leder då till möjligheter att bygga upp samlad kompetens kring ställföreträdarskap och till större möjligheter för erfarenhetsutbyte och stöd mellan de professionella ställföreträdarna.

Ytterligare argument är att det leder till en samlad rekryteringsprocess avseende de professionella ställföreträdarna. Det leder också till att överförmyndarnämnden bara behöver ha kontakt med ett organ när det gäller frågor om utseende av ställföreträdare.

Det finns egentligen inget som talar för motsatsen, dvs att låta någon ytterligare nämnd/förvaltning i staden skapa en förvaltarenhet med anställda professionella ställföreträdare för de ärenden som uppkommer genom reservforumreglerna. Inte heller kan de ställföreträdare som ska användas för utlandssvenskarna anställas under överförmyndarnämnden eftersom det hindras av bestämmelsen i 6 kap. 7 § kommunallagen.

Sammantaget är bedömningen att om staden även har ett behov av professionella ställföreträdare avseende utlandssvenskarna så bör dessa anställas på förvaltarenheten under arbetsmarknadsnämnden.

Kommunakuten AB

Christer Hjert

